

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.626 du 11 mai 2026

A. 242.797/XV-6056

En cause : **l'association sans but lucratif ASSOCIATION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE L'INDUSTRIE DE LA PROTECTION DES PLANTES** (en abrégé : BELPLANT),
ayant élu domicile chez
M^{es} Charles PONCELET et
Cédric LEPERS, avocats,
rue de la Régence 58, bte 8
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ et
Clara VAN HOLM, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 août 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mai 2024 encadrant la vente des produits phytopharmaceutiques et fixant les conditions d'exploitation des stocks dédiés, modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II, et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, et modifiant l'arrêté du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels, publiée au *Moniteur Belge* du 25 juin 2024 ».

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 20 septembre 2024.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 avril 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Charles Poncelet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Clara Van Holm, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 25 mars 2024, la section de législation du Conseil d'État, est invité par le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à émettre un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté « encadrant la vente des produits phytopharmaceutiques et fixant les conditions d'exploitation des stocks dédiés, modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID,

II, et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, et modifiant l'arrêté du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels ».

La section de législation donne, le 24 avril 2024, un avis n° 75.964/16.

2. L'arrêté attaqué, adopté le 30 mai 2024, est publié au *Moniteur belge* du 25 juin 2024.

Son article 1^{er} énonce que l'arrêté assure la transposition de l'article 6, paragraphes 1 et 3, et de l'article 13 de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Il contient un certain nombre de définitions et précise que ses dispositions s'appliquent aux produits phytopharmaceutiques, à l'exclusion des substances de base visées à l'article 23 du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

L'article 2 dispose que les distributeurs rassemblent dans chaque lieu de vente les produits phytopharmaceutiques dans des rayonnages visuellement identifiés comme étant ceux contenant des produits phytopharmaceutiques.

L'article 3 dispose que les distributeurs placent dans un rayonnage sécurisé les produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque et précise ce qu'il y a lieu d'entendre par un rayonnage sécurisé. En outre, il prévoit qu'un vendeur habilité est présent au moment de la vente pour accéder au rayonnage sécurisé et que le distributeur s'assure que les clients puissent, à tout moment, identifier et solliciter un vendeur habilité.

L'article 4 dispose qu'à l'exception de la vente de produits phytopharmaceutiques à faible risque, préalablement à toute vente de produits phytopharmaceutiques, le vendeur habilité doit questionner le besoin du client au regard de la culture ou de l'organisme cible, s'assurer du respect des principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, conseiller les produits de moindre dangerosité pour la santé ou l'environnement, fournir toutes les informations nécessaires sur les dangers et risques de ces produits, rappeler les

dispositions légales et réglementaires applicables à l'utilisation de ces produits et détailler au client les recommandations d'usage associées aux produits.

L'article 5 énonce que les distributeurs, à proximité immédiate du rayonnage des produits phytopharmaceutiques concernés, proposent à la vente les équipements de protection individuelle requis, le cas échéant, dans l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qu'ils commercialisent.

L'article 6 dispose que les distributeurs affichent, sur ou à proximité immédiate de tout rayonnage contenant des produits phytopharmaceutiques, les informations requises par l'article 5 de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable et déterminent les caractéristiques des dispositifs d'information. En outre, il habilite le ministre à définir le contenu, les formats et les modalités d'une communication obligatoire sur les lieux de vente.

L'article 7 prévoit que les distributeurs tiennent, pendant cinq ans au moins, un registre des produits phytopharmaceutiques qu'ils vendent, règle le contenu de ce registre et précise qu'il est communiqué chaque année à Bruxelles Environnement.

L'article 8 énonce que les distributeurs tiennent, pendant cinq ans au moins, un inventaire des produits phytopharmaceutiques stockés. Cet inventaire est tenu par les vendeurs habilités. Il règle également le contenu de l'inventaire.

L'article 9 dispose que tout rayonnage et toute partie de la réserve contenant des produits phytopharmaceutiques est sous la responsabilité d'un vendeur habilité, qui identifie les dangers potentiels liés aux substances dangereuses contenues dans les produits phytopharmaceutiques stockés, et qui conseille le distributeur sur les mesures appropriées pour prévenir et combattre tout risque de contamination environnementale, ainsi que sur les mesures à adopter à la suite de déversements accidentels. En outre, il prévoit que, dans les réserves, le stockage des produits est conforme aux dispositions de la section 2 du chapitre 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels.

L'article 10 précise que, sans préjudice de conditions particulières plus strictes ou complémentaires imposées lors de l'octroi d'un permis d'environnement, l'arrêté fixe les conditions d'exploitation pour les installations classées des rubriques 112A, 112B, et 112C visées à l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de

Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II, et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

L'article 11 modifie la rubrique 112 dans l'annexe de l'arrêté du 4 mars 1999.

L'article 12 insère dans l'arrêté du 16 juillet 2015 un article 2/1, nouveau, selon lequel cet arrêté ne s'applique pas aux substances de base.

Enfin, l'article 13 fixe l'entrée en vigueur des articles 3 et 5 de l'arrêté au premier jour du treizième mois qui suit la publication au *Moniteur belge*.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours estimant que la partie requérante ne dispose pas de l'intérêt requis.

Elle expose que pour agir en annulation devant le Conseil d'État, une association sans but lucratif « doit pouvoir se prévaloir d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social ».

Elle relève qu'en l'espèce, l'objet social de la partie requérante énoncé à l'article 3 de ses statuts, est de « promouvoir l'industrie de la protection des plantes ainsi que les intérêts professionnels de ses membres » et que la partie requérante considère ainsi « qu'en prévoyant des conditions restreignant la vente et le stockage de ces produits, l'acte attaqué affecte [...] [son] objet social et est susceptible de porter atteinte à ses intérêts ».

La partie adverse est d'avis que « la partie requérante n'expose pas précisément qui sont ses membres (producteurs, distributeurs, utilisateurs ?) ni, partant, quels sont les intérêts qu'elle entend promouvoir ». Selon elle, « une vérification sur le site internet de la partie requérante montre [...] qu'il n'y a aucun distributeur (points de vente pour les utilisateurs), ni aucun utilisateur parmi les membres de cette association ».

Elle soutient que « l'acte attaqué vise précisément à favoriser l'information préalable des acheteurs de produits phytopharmaceutiques, afin de favoriser la sécurité des personnes et l'usage durable de ces produits, tout en n'interdisant aucun usage ». Elle en déduit que « l'acte attaqué contribue [...] à “promouvoir l'industrie de la protection des plantes” et ne s'oppose pas à l'objet social de la partie requérante », de sorte que celle-ci « manque à démontrer de quelle façon exactement [...] l'acte attaqué porterait directement atteinte à son objet social, c'est-à-dire concrètement de quelle façon l'encadrement de la vente et la fixation des conditions d'exploitation des stocks dédiés affecterait de manière défavorable la promotion de l'industrie de la protection des plantes ainsi que les intérêts professionnels de ses membres ».

Enfin, la partie adverse fait valoir que la partie requérante « n'est pas directement soumise aux dispositions de l'acte attaqué, qui ne la vise pas directement, mais qui vise uniquement les vendeurs et les points de vente de produits phytopharmaceutiques ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique, à titre principal, qu'il ne lui appartient pas de démontrer qu'elle compte en son sein des personnes qui sont affectées par le règlement entrepris, dès lors que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne peut se confondre avec les intérêts individuels de ses membres. Elle renvoie aux arrêts n^{os} 176.534 du 8 novembre 2007 et 247.358 du 31 mars 2020.

Subsidiairement, elle expose comme suit les raisons pour lesquelles il faut considérer que ses membres sont directement concernés par l'acte attaqué :

- « bon nombre de [ses] membres disposent d'agréments fédéraux pour la mise sur le marché de produits à destination des utilisateurs non professionnels et plusieurs d'entre eux sont spécialisés dans la vente aux particuliers » (« Love the Garden », « Compo », « BSI Products », « Edialux », dont les produits sont distribués dans des points de vente belges) ;
- « 'Arvesta Belgium' (membre de Belplant sous le nom 'Hermoo') est connu en tant que 'Aveve' pour ses 200 points de vente en Belgique, où l'on vend notamment des produits phytopharmaceutiques » ;
- elle « gère également 'Malin dans le Jardin', une plateforme en ligne qui sert de centre d'appel gratuit mais qui propose également des conseils pour une utilisation optimale des produits phytopharmaceutiques ».

Selon elle, son objet social, qui consiste notamment à « promouvoir l'industrie de la protection des plantes », au moyen notamment des produits

phytopharmaceutiques, est affecté par l'acte attaqué qui prévoit des conditions restreignant la vente et le stockage de ces produits.

Enfin, elle ajoute que « l'existence même de la possibilité d'un intérêt au recours dans le chef d'une association implique que celle-ci puisse agir au nom de la défense d'un intérêt collectif, et non pour son propre intérêt ». Elle estime dès lors « sans importance que l'association requérante soit elle-même soumise à l'acte attaqué, puisque le critère pertinent en l'espèce est que l'acte attaqué affecte son objet social, et non qu'il affecte l'association en tant que telle ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse relève que les statuts de la partie requérante précisent expressément un double objet social : d'une part, la promotion de l'industrie de la protection des plantes et, d'autre part, la défense des intérêts professionnels de ses membres.

S'agissant du premier, elle est d'avis qu'il ne sera pas affecté dès lors que l'arrêté attaqué vise « à favoriser l'information préalable des acheteurs de produits phytopharmaceutiques », et ainsi « la sécurité des personnes et l'usage durable de ces produits, contribuant de cette façon à la promotion de l'industrie de la protection des plantes ».

Elle relève que la partie requérante, sur son site internet, explicite son objet social comme poursuivant notamment la « sécurité des personnes et de la planète » et précise qu'elle serait « synonyme de solutions de protection des plantes innovantes et durables pour l'homme, la planète et la prospérité ». Elle n'aperçoit pas dans quelle mesure l'information préalable aux acheteurs de produits phytopharmaceutiques contreviendrait à ces valeurs et missions de la partie requérante.

Elle insiste sur le fait que l'encadrement a pour but de réduire les risques pour la santé et pour l'environnement et que les mesures d'encadrement s'inscrivent « dans le cadre légal belge et le cadre légal européen de la directive 2009/128/CE », « laquelle établit que les mesures de réduction des risques associés aux manipulations sont liées à la fourniture d'informations au moment de la vente et à la limitation d'usage aux produits "à faible toxicité" en raison du manque de connaissances des non professionnels ».

Elle relève que les « produits concernés » auxquels la partie requérante fait référence, sont les produits phytopharmaceutiques autres que ceux « à faible

risque ». Elle en déduit qu'il ne s'agit pas d'un encadrement arbitraire. Elle affirme que l'acte attaqué entend « permettre la vente en libre-service de pesticides catégorisés "à faible risque" conformément au Règlement (CE) n° 1107/2009, et imposer des rayonnages sécurisés pour les produits phytopharmaceutiques plus dangereux, sans toutefois en interdire la vente ». Elle est d'avis que l'existence d'une « entrave », à défaut d'être démontrée ou étayée par des cas d'espèce où l'encadrement de produits aurait eu des conséquences sur la visibilité, la diffusion, la vente ou la perception des produits concernés, demeure hypothétique et spéculative.

S'agissant de l'affirmation que l'acte attaqué favoriserait l'achat de produits sur Internet, où aucun encadrement ne serait applicable, elle rappelle que l'application des dispositions qui concernent le rayonnage, la communication et le rôle du vendeur habilité ont vocation à s'appliquer uniquement à la vente physique à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, tandis que les conditions générales liées au stockage des produits sont, elles, également applicables aux dépôts de produits destinés à la vente en ligne.

Elle considère qu'aucun lien de causalité ne peut être décelé entre les recherches d'information relatives aux méthodes de traitement de problèmes de jardinage, via Internet, et la conclusion d'achats réalisés en ligne. Elle estime que la pièce produite par la partie requérante ne démontre ni en quoi l'encadrement des ventes physiques exercerait un quelconque effet incitatif vers le commerce en ligne ni le cas échéant, en quoi la recherche d'informations en ligne constituerait « une passerelle directe vers la vente en ligne de produits non autorisés ou inadaptés » au détriment de leurs produits.

Elle affirme que les mesures attaquées suivent en réalité le même objectif annoncé par la partie requérante dans le cadre de ses activités pour le secteur « garden » non professionnel, à savoir la promotion de pratiques responsables de protection des plantes.

Enfin, elle fait grief à la partie requérante de ne pas corroborer par des éléments concrets son affirmation selon laquelle l'acte attaqué fragiliserait le réseau légal de distribution au bénéfice d'un marché « gris » échappant aux contrôles.

En ce qui concerne la thèse subsidiaire de la partie requérante que l'acte attaqué aurait un effet direct sur ses membres, et plus particulièrement serait susceptible d'être appliqué à la société Arvesta en raison du fait que cette dernière serait « un vendeur habilité au sens de l'article 1^{er}, § 2, 4°, de l'acte attaqué », elle soutient qu'il découle de cette disposition que seules les personnes physiques sont

susceptibles d'être détentrices d'une phytolice et, partant, d'être qualifiées de « vendeur habilité », « ce que confirme le site fédéral Fytoweb/Phytoweb ».

Elle considère qu'en tout état de cause, « les nuisances que pourraient causer l'acte attaqué à Arvesta sont insuffisamment caractérisées pour pouvoir convaincre que la partie requérante subirait de manière significative les incidences de l'acte attaqué ». Selon elle, « la simple potentialité d'un établissement futur d'Arvesta dans la Région de Bruxelles-Capitale ne saurait constituer un préjudice direct, certain et actuel, et ne suffit donc pas à établir une influence assez caractérisée pour conférer à la partie requérante un intérêt suffisant à l'annulation ».

Enfin, elle soutient que les effets économiques invoqués par la partie requérante ne suffisent pas à établir l'existence, dans son chef, d'un intérêt personnel, direct et actuel.

Elle relève que les factures produites, qui se rapportent à des mesures adoptées dans un autre État dans le cadre d'une réglementation distincte du présent acte attaqué, ne permettent pas de conclure que les membres de la partie requérante seraient « contraints » de supporter des coûts supplémentaires. Elle ajoute que de tels coûts peuvent résulter d'arrangements purement commerciaux et ponctuels – donc non généralisables – entre opérateurs, sans qu'aucune obligation réglementaire ne les impose.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105) Cour eur. D. H., Vermeulen c. Belgique, 17 juillet 2018, § 54, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante,

mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

La partie requérante n'a pas l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer celui-ci. Si elle s'exécute en ce sens, elle circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Enfin, une association dispose d'un intérêt à l'annulation d'un acte administratif lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué soit à son existence, son objet social, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux, soit aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'espèce, l'article 3 des statuts de la partie requérante définit l'objet social dans les termes suivants :

« L'association a pour objet de promouvoir l'industrie de la protection des plantes ainsi que les intérêts professionnels de ses membres. Dans le cadre de son objet social ainsi défini, l'association fournit en premier lieu des services à ses membres à titre individuel. Elle fournit également des services au secteur dans sa totalité dans le respect des dispositions relatives à la concurrence économique. On entend par la protection des plantes, les produits phytopharmaceutiques, biocontrôle et produits similaires (y compris les stress biotiques et abiotiques) et les technologies et services assimilés, visés par les réglementations belges et européennes en la matière. L'association peut, pour ce faire, prendre toutes initiatives et mesures nécessaires, ou simplement utiles à la réalisation de son objet social ».

L'association requérante se donne ainsi pour objet social, notamment la promotion de l'industrie des produits phytopharmaceutiques.

L'arrêté attaqué fixe différentes obligations aux distributeurs et vendeurs habilités pour la vente et le stockage de produits phytopharmaceutiques. Si le but poursuivi consiste à assurer la sécurité des utilisateurs et leur parfaite information, les mesures prescrites peuvent néanmoins avoir un impact sur la visibilité et la perception de ces produits en manière telle que leur vente pourrait être influencée. Dans cette mesure, elles sont susceptibles d'affecter l'objet social de la partie requérante et de porter atteinte aux intérêts collectifs que celle-ci défend durablement.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur de poursuivre l'instruction du recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'examen du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 mai 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly